

Michał Jakubowski

Pokrzywdzony przestępstwem z art. 296 § 1 k.k. skierowanym przeciwko instytucji samorządowej – samorządowemu zakładowi budżetowemu

Przeprowadzona w Polsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku reforma samorządowa i wprowadzona w jej wyniku decentralizacja administracji publicznej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i województw wywołała konieczność uzupełnienia katalogu instytucji, którym może przysługiwać status pokrzywdzonego przestępstwem w stosunku do art. 40 § 2 k.p.k. z 1969 r.¹, przewidującego taką możliwość jedynie w stosunku do instytucji państwowych lub społecznych.

Artykuł 49 § 2 obecnie obowiązującego Kodeksu postępowania karnego dopuszcza uznanie za pokrzywdzonego instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, choćby nie posiadała ona osobowości prawnej.

W obowiązującym Kodeksie karnym brak jest definicji pojęcia takiej instytucji. Pewnych wskazówek w tym zakresie może dostarczać art. 120 § 12 k.k. z 1969 r.², który do instytucji państwowej lub społecznej zaliczał: przedsiębiorstwo, w którym państwo jest udziałowcem, spółdzielnię, związek spółdzielczy, związek zawodowy, inną organizację społeczną ludu pracującego oraz jednostkę wojskową.

W doktrynie przyjmuje się, że pojęcie instytucji z art. 49 § 2 k.p.k. obejmuje zakład o charakterze publicznym zajmujący się określoną kategorią spraw, stanowiący strukturę samodzielną, legalną i trwałą³. Ten ostatni wymóg wyklucza z kręgu omawianego pojęcia jednostki powoływane *ad*

¹ Ustawa z dn. 19 IV 1969 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 13, poz. 96.

² Ustawa z dn. 19 IV 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 13, poz. 94.

³ P. Hofmański, w: P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–296 k.k.*, t. I, red. P. Hofmański, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 281.

hoc, jedynie dla zrealizowania określonego zadania. Jako przykłady tego rodzaju instytucji wskazać można: szkoły, przedszkola, zakłady karne.

Za instytucję w rozumieniu art. 49 § 2 k.p.k. niewątpliwie uznać można również samorządowy zakład budżetowy.

Z uwagi na strukturę własnościową oraz usytuowanie samorządowych zakładów budżetowych w obrębie macierzystych jednostek samorządu terytorialnego powstaje jednakże zagadnienie, czy pokrzywdzonym przestępstwem z art. 296 § 1 k.k. jest wyłącznie samorządowy zakład budżetowy, czy też również, a może w pierwszym rzędzie, właściwa jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna?

Dla rozstrzygnięcia powyższej wątpliwości pomocna będzie krótka charakterystyka samorządowych zakładów budżetowych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ich podmiotowości prawnej, stosunków własnościowych, jak również sposobu reprezentacji, a nadto refleksja nad pojęciem pokrzywdzonego z art. 49 § 1 k.p.k.

Samorządowy zakład budżetowy jako jednostka organizacyjna pozbawiona zdolności prawnej

Na gruncie prawa polskiego brak jest podstaw do utożsamiania osobowości prawnej ze zdolnością prawną – zdolnością do bycia podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych. Zdolność prawna jest wprawdzie zasadniczą cechą podmiotów będących osobami prawnymi, jednakże wyposażone w nią zostały również inne jednostki organizacyjne wskazane w art. 33¹ § 1 k.c.⁴ Z przepisu tego wynika, że posiadanie przez jednostkę organizacyjną inną niż osoba prawna zdolności prawnej jest uzależnione od przyznania jej takiego waloru przez ustawodawcę. Konsekwencją posiadania zdolności prawnej jest zdolność sądowa (zdolność występowania w procesie jako strona) oraz zdolność procesowa (art. 64 i 65 k.p.c.). Przykładowo art. 8 § 1 k.s.h.⁵ dopuszcza nabywanie przez spółki osobowe (spółka jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna) we własnym imieniu praw, w tym własności nieruchomości i innych praw rzeczowych, zaciąganie zobowiązań, pozywanie i bycie pozywanych. Tym samym przepis ten wy-

⁴ Z. Świdorski, w: *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2009, s. 355.

⁵ Ustawa z dn. 15 IX 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. Nr 94, poz. 1037.

posaża spółki osobowe w zdolność prawną, mimo że nie są one osobami prawnymi jak spółki kapitałowe.

Jednostkom samorządu terytorialnego: gminie, powiatowi i województwu została przyznana osobowość prawna⁶. W celu wykonywania swoich zadań mogą one tworzyć jednostki organizacyjne przybierające wszelkie⁷ dopuszczalne formy prawne, a w szczególności spółki cywilne i handlowe, fundacje, jednostki i zakłady budżetowe; zarówno takie, które posiadają osobowość prawną (przykładowo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), jak i nieposiadające osobowości prawnej (przykładowo spółka jawna, zakład budżetowy)⁸. Samorządowe jednostki organizacyjne mogą prowadzić działalność gospodarczą⁹.

Do wskazanych powyżej jednostek organizacyjnych gminy (odpowiednio powiatu, województwa) nieposiadających osobowości prawnej należą gminne (powiatowe, wojewódzkie) zakłady budżetowe, które są tworzone, łączone, przekształcane, a wreszcie likwidowane przez organ stanowiący

⁶ Por. art. 2 ust. 2 ustawy z dn. 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 tekst jednolity; art. 2 ust. 2 ustawy z dn. 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.), Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 tekst jednolity; art. 6 ust. 2 ustawy z dn. 5 VI 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (dalej: u.s.w.), Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 tekst jednolity.

⁷ Z wyłączeniem jednakże formy przedsiębiorstwa komunalnego. Art. 14 ust. 1 ustawy z dn. 20 XII 1996 r. o gospodarce komunalnej (dalej: u.g.k.), Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 tekst jednolity nałożył na rady gmin obowiązek przekształcenia do dn. 30 VI 1997 r. istniejących przedsiębiorstw komunalnych w inną formę organizacyjno-prawną lub ich sprywatyzowanie. Przedsiębiorstwa, w stosunku do których decyzji takich nie podjęto, stały się z dn. 1 VII 1997 r. z mocy prawa jednoosobowymi spółkami gmin.

⁸ Por. art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust. 1 u.s.p., art. 8 ust. 1 u.s.w. oraz art. 2 u.g.k., zgodnie z którym gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Por. także A. S z e w c, w: G. J y ż, Z. P ł a w e c k i, A. S z e w c, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 132.

⁹ Art. 9 ust. 2 u.s.g. stanowi, że gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Z kolei art. 6 ust. 2 u.s.p. ogranicza prowadzenie przez powiat działalności gospodarczej jedynie w celu realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej. Art. 13 ust. 2 u.s.w. dozwala na tworzenie przez województwo poza sferą użyteczności publicznej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych oraz przystępowanie do nich tylko jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

właściwej jednostki samorządu terytorialnego stosownie do art. 6 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁰. Ustawa o finansach publicznych¹¹, do której odsyła powołany powyżej art. 6 ustawy o gospodarce komunalnej, w art. 15 określa zakłady budżetowe jako takie jednostki sektora finansów publicznych, które odpłatnie wykonują powierzone im zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych z uwzględnieniem jednakże dotacji przedmiotowych, celowych oraz podmiotowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Nadwyżki środków obrotowych na koniec okresu sprawozdawczego podlegają przekazaniu do budżetu (art. 15 ust. 7 ustawy o finansach publicznych). Forma zakładu budżetowego jest wykorzystywana w obszarach działalności o charakterze użyteczności publicznej, której przychody pokrywają koszty, lecz ze względów społecznych nie mogą być one maksymalizowane i wymagają dotacji z budżetu (zarządzanie drogami, transport zbiorowy, kultura, prowadzenie przedszkoli)¹².

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworząc samorządowy zakład budżetowy określa: 1. nazwę i siedzibę zakładu; 2. przedmiot jego działalności; 3. źródła przychodów własnych zakładu; 4. stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie; 5. terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu.

W stosunku do jednostek samorządu terytorialnego brak jest odpowiednika przepisu art. 34 k.c., zgodnie z którym Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych, jak również odpowiednika art. 67 § 2 zd. 1 k.p.c., stosownie do którego za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej.

W literaturze przedmiotu wskazuje się jednakże, iż samorządowe jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, takie jak m.in. zakłady budżetowe, nie posiadają odrębnej od jednostki samorządu podmiotowości

¹⁰ Ustawa z dn. 20 XII 1996 r., Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 tekst jednolity.

¹¹ Ustawa z dn. 27 VIII 2009 r., Dz.U. Nr 157, poz. 1240.

¹² Por. M. Szyszko, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 350.

(zdolności prawnej), a tym samym nie mogą być podmiotem uprawnień przekazanego im mienia. Działają one w ramach osobowości prawnej macierzystej jednostki samorządu terytorialnego, występując w obrocie prawnym w jej imieniu oraz na jej rzecz¹³.

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w treści cytowanego wyżej art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, który to przepis wyrażnie wskazuje, że składniki majątkowe zostają przekazane zakładowi budżetowemu w użytkowanie, nie zaś na własność. Mienie¹⁴ samorządowe składa się: z mienia komunalnego (mienie gminy, mienie innych gminnych osób prawnych oraz mienie związków międzygminnych), z mienia samorządu powiatowego, z mienia samorządu województwa. Mienie gminy stanowi część mienia komunalnego, należącą bezpośrednio do gminy, w tym również mienie pozostające w zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej¹⁵.

Ponadto z art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (odpowiednio z art. 49 ustawy o samorządzie powiatowym, z art. 60 ustawy o samorządzie wojewódzkim) *a contrario* wynika, że gmina ponosi odpowiedzialność za zobowiązania gminnych jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, odmiennie niż to ma miejsce w przypadku odpowiedzialności za zobowiązania komunalnych osób prawnych. Tym samym zdolność sądową ma wyłącznie gmina jako osoba prawna, nie zaś jej jednostka organizacyjna pozbawiona osobowości prawnej.

Dodatkowo zarówno ustawa o samorządzie gminnym (w art. 47 ust. 1), jak i o samorządzie województwa (w art. 56), regulując sposób funkcjonowania w obrocie samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, przewidują, że kierownicy tych jednostek działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego im przez wójta (zarząd województwa). W przypadku braku stosownego przepisu w ustawie o samorządzie powiatowym postuluje się analogiczne rozwiązanie w odniesieniu do powiatowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej¹⁶.

W doktrynie¹⁷ podkreśla się, że kierownik samorządowego zakładu

¹³ Tak: *ibid.*, s. 348.

¹⁴ Zakres pojęcia mienia samorządu terytorialnego jest zbieżny z cywilistyczną definicją mienia zawartą w art. 44 k.c. – obejmuje ono własność i inne prawa majątkowe (zarówno prawa rzeczowe, jak i prawa o charakterze obligacyjnym).

¹⁵ A. S z e w c, w: G. J y ż, Z. P ł a w e c k i, A. S z e w c, *op. cit.*, s. 525.

¹⁶ M. S z y d ł o, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 348–349.

¹⁷ *Ibid.*, s. 349, por. również uchwałę SN z 19 I 1993 r., sygn. akt III CZP 160/92, OSNC 1993, nr 6, poz. 102.

budżetowego w sensie cywilnoprawnym nie reprezentuje w obrocie tego zakładu z uwagi na brak jego podmiotowości prawnej, lecz samą jednostkę samorządu terytorialnego. Udział samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej w obrocie nie bazuje na ich prawnym wyodrębnieniu, lecz na umocowaniu ich kierownika do podejmowania czynności prawnych w imieniu i ze skutkiem prawnym dla właściwej macierzystej jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej¹⁸. Do pełnomocników ustanowionych przez wójta (odpowiednio zarząd powiatu, województwa) stosuje się zasady określone w art. 95–109 k.c.¹⁹, w tym art. 103 k.c., przewidujący konieczność potwierdzenia czynności przez mocodawcę (np. wójta działającego w imieniu gminy) na wypadek przekroczenia przez pełnomocnika zakresu umocowania. Zgoda organu udzielającego kierownikowi samorządowej jednostki organizacyjnej pełnomocnictwa jest wymagana dla skutecznego dokonania czynności wykraczających poza zakres tego pełnomocnictwa, co nie zawsze jest tożsame z czynnościami przekraczającymi zakres czynności zwykłego zarządu²⁰.

Możliwość występowania samorządowego zakładu budżetowego w charakterze pokrzywdzonego przestępstwem

Wskazana powyżej kwestia braku zdolności prawnej, a w konsekwencji również braku zdolności sądowej i procesowej samorządowych jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, w tym również samorządowego zakładu budżetowego, nie pozbawia ich z założenia statusu podmiotu pokrzywdzonego przestępstwem.

Od strony podmiotowej uczestniczenie w procesie karnym w charakterze pokrzywdzonego samorządowego zakładu budżetowego umożliwia art. 49 § 2 k.p.k., nie wprowadzając przy tym rozróżnienia na instytucje samorządowe wyposażone w zdolność prawną czy też tej zdolności pozbawione. Pokrzywdzony może występować w procesie karnym jako strona w charakterze oskarżyciela posiłkowego czy też oskarżyciela prywatnego

¹⁸ S. Prutis, *Zasady reprezentacji komunalnych osób prawnych w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1/2, s. 65.

¹⁹ A. SzeWC, w: G. Jyż, Z. PławecKi, A. SzeWC, *op. cit.*, s. 544–545.

²⁰ Por. *ibid.*, s. 551–552, który wskazuje, że pełnomocnictwo może wykluczać ze swojego zakresu niektóre sprawy zwykłego zarządu lub dopuszczać określone czynności przekraczające ten zarząd. Każdy taki przypadek czynności wykraczającej poza zakres pełnomocnictwa wymaga zgody mocodawcy.

go, jak również może on wykonywać uprawnienia niezależne od uzyskania statusu strony postępowania, takie jak: uczestniczenie w posiedzeniu w przedmiocie skazania oskarżonego bez przeprowadzania rozprawy, warunkowego umorzenia postępowania²¹. Realizacja wskazanych powyżej uprawnień procesowych nie jest zależna od posiadania przez dany podmiot zdolności prawnej.

Kwestia zdolności prawnej takiego pokrzywdzonego ma natomiast niewątpliwie wpływ na istnienie materialnoprawnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej i tym samym możliwość występowania przez pokrzywdzonego w charakterze powoda cywilnego czy też dopuszczalność zasądzenia na jego rzecz obowiązku naprawienia szkody. Skoro bowiem nie może on być podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych, tym samym sam fakt pokrzywdzenia go popełnionym przez sprawcę przestępstwem nie może skutkować zasądzeniem na jego rzecz środków o charakterze kompensacyjnym²². W tym kontekście podkreślić należy, iż kręgu osób pokrzywdzonych nie wyczerpują podmioty, które poniosły szkodę majątkową. Pokrzywdzenie ma bowiem miejsce w sytuacjach zagrożenia dobra prawnego, jak również naruszenia dobra niemajątkowego, kiedy to szkoda majątkowa w ogóle nie powstaje²³.

Niezależnie od powyższego, uznanie danego samorządowego zakładu budżetowego za pokrzywdzonego uwarunkowane jest bezpośrednim naruszeniem przez czyn sprawcy jego dobra prawnego, pozostającego głównym lub ubocznym przedmiotem ochrony normy karnej. Definicja pokrzywdzonego z art. 49 § 1 k.p.k. ma charakter materialny, a jego naruszone lub zagrożone przestępstwem dobro prawne musi stanowić dobro prawne chronione przez przepisy prawa karnego materialnego, nie zaś podlegające wyłącznie ochronie cywilnoprawnej czy też administracyjnoprawnej²⁴. O przyznaniu

²¹ T. G r z e g o r c z y k, *Kodeks postępowania karnego oraz Ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 203–204.

²² Por. P. H o f m a ń s k i, w: P. H o f m a ń s k i, E. S a d z i k, K. Z g r y z e k, *op. cit.*, s. 281, gdzie autor wskazuje, że pomimo ograniczenia w sferze stosunków cywilnoprawnych instytucje państwowe niemające osobowości prawnej, a których dobro prawne zostało naruszone lub zagrożone przestępstwem, mogą występować w charakterze pokrzywdzonych, jednakże w wypadku wyrządzenia szkody majątkowej pokrzywdzonym jest także Skarb Państwa i to na jego rzecz winno nastąpić zasądzenie odszkodowania z urzędu.

²³ P. H o f m a ń s k i, w: P. H o f m a ń s k i, E. S a d z i k, K. Z g r y z e k, *op. cit.*, s. 283.

²⁴ A. M u s z y ń s k a, *Naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem*, Warszawa 2010, s. 104–105.

danemu podmiotowi statusu pokrzywdzonego decyduje zespół znamion czynu zabronionego, z uwzględnieniem konstrukcji zbiegu przepisów, jak również czynów współukaranych uprzednich i następnych, chociażby naruszenie lub zagrożenie dobra prawnego nie wynikało bezpośrednio z opisu czynu i jego kwalifikacji²⁵. Nie jest tym samym pokrzywdzonym w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k. podmiot, którego dobro prawnie chronione zostało zagrożone lub naruszone przez czyn będący wprowadzie przestępstwem, co jednak nie należy do jego ustawowych znamion²⁶.

Wskazane ograniczenie służy zawężeniu uznaniowości organów procesowych, które w przeciwnym wypadku mogłyby dowolnie kształtować krąg podmiotów pokrzywdzonych²⁷.

Tym samym niezbędne jest każdorazowe ustalenie naruszenia normy karnej zakresu ochrony i powiązanie znamion czynu z naruszeniem dobra prawnego konkretnego podmiotu²⁸. Ocena bezpośredniego naruszenia lub zagrożenia dobra prawnego danego podmiotu musi być zaś oparta na analizie okoliczności każdego czynu będącego przedmiotem postępowania. Bezpośredniość ta występuje wówczas, gdy „pomiędzy czynem zawierającym przedmiotowe znamiona przestępstwa a naruszeniem lub zagrożeniem dobra danego podmiotu nie ma ogniw pośrednich”²⁹.

²⁵ T. Grzegorzczak, *op. cit.*, s. 201; por. także J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S.M. Przyjemski, R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, red. Z. Gostyński, Warszawa 1998, s. 278 i n.; uchwała połączonych Izb Karnej i Wojskowej z 26 XI 1976 r., VI KZP 11/75, OSNKW 1977, nr 1/2, poz. 1; uchwała SN z 15 IX 1999 r., sygn. akt I KZP 26/99, OSNKW 1999, nr 11/12, poz. 69, Biul.SN 1999, nr 9, poz. 12, „Prokuratura i Prawo” (wkładka) 1999, nr 11/12, s. 6, „Wokanda” 2000, nr 3, s. 13.

²⁶ Uchwała SN z 15 IX 1999 r., sygn. akt I KZP 26/99, OSNKW 1999, nr 11/12, poz. 69, Biul.SN 1999, nr 9, poz. 12, „Prokuratura i Prawo” (wkładka) 1999, nr 11/12, s. 6, „Wokanda” 2000, nr 3, s. 13; por. także Z. Gostyński, w: J. Bratoszewski [i in.], *op. cit.*, s. 278, który wskazuje, że w art. 49 § 1 k.p.c. chodzi o indywidualny przedmiot ochrony, tj. „o dobro prawne, które chroni konkretny przepis prawa materialnego”.

²⁷ Por. uzasadnienie uchwały SN z 15 IX 1999 r., sygn. akt I KZP 26/99, OSNKW 1999, nr 11/12, poz. 69, Biul.SN 1999, nr 9, poz. 12, „Prokuratura i Prawo” (wkładka) 1999, nr 11/12, s. 6, „Wokanda” 2000, nr 3, s. 13.

²⁸ Postanowienie SN z 23 IV 2002 r., sygn. akt I KZP 10/02, LEX nr 53077, „Prokuratura i Prawo” (wkładka) 2002, nr 7/8, s. 1.

²⁹ P. Hofmański, w: P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *op. cit.*, s. 283.

Samorządowy zakład budżetowy jako pokrzywdzony przestępstwem z art. 296 § 1 k.k.

Artykuł 296 § 1 k.k. do podmiotów, których sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą zajmuje się sprawca przestępstwa nadużycia zaufania, zalicza również jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. W doktrynie wskazuje się następujące cechy takiej jednostki: wyodrębniony majątek, zorganizowana struktura wewnętrzna, funkcjonująca w określonych ramach organizacyjnych, zdefiniowane zasady prowadzenia spraw i reprezentowania jednostki na zewnątrz³⁰. Ustawodawca nie czyni przy tym zastrzeżenia, że taka jednostka organizacyjna musi posiadać zdolność prawną, co daje asumpt do twierdzenia, iż pojęcie jednostki organizacyjnej z art. 296 § 1 k.k. jest szersze niż w art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej³¹, gdzie przyznanie statusu przedsiębiorcy jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną uzależnione zostało od przyznania jej odrębną ustawą zdolności prawnej³².

Samorządowy zakład budżetowy jako jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej pod względem kryterium podmiotowego niewątpliwie może być uznana za podmiot pokrzywdzony przestępstwem z art. 296 § 1 k.k. Jednocześnie stwierdzić należy, że w odniesieniu do podmiotów będących instytucjami samorządowymi, do których zalicza się również samorządowy zakład budżetowy, uznanie za pokrzywdzonego dopuszcza również art. 49 § 2 k.p.k., wyrażnie wskazując, iż zakresem swym obejmuje on zarówno instytucje wyposażone w osobowość prawną, jak i tej osobowości pozbawione. Tym samym zakres regulacji art. 49 k.p.k. oraz art. 296 § 1 k.k. w aspekcie podmiotów, którym przysługuje status pokrzywdzonego, różni się jedynie odnośnie jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które jednocześnie nie są instytucjami państwowymi, samorządowymi lub społecznymi. Artykuł 296 § 1 k.k. dopuszcza uznanie za pokrzywdzonego tym przestępstwem spółki osobowej, która jest jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, podczas gdy literalne brzmienie art. 49 k.p.k. nie pozwala na przyznanie takiemu podmiotowi statusu pokrzywdzonego, a jedynie ostatnie wypowiedzi doktryny postulują rozszerzającą wykładnię pojęcia pokrzywdzonego w oparciu

³⁰ P. K a r d a s, w: *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 3, red. A. Zoll, Kraków 2006, s. 530–531.

³¹ Ustawa z dn. 2 VII 2004 r., Dz.U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 tekst jednolity.

³² P. K a r d a s, w: *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 530–531.

o metodę wykładniczą, polegającą na objęciu terminem „osoba prawna” również jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną wówczas, gdy przemawiają za tym względy celowościowe³³.

Powyższe rozważania pozwalają na uznanie samorządowego zakładu budżetowego za pokrzywdzonego przestępstwem z art. 296 § 1 k.k. w aspekcie podmiotowym.

Mając jednakże na uwadze materialną definicję pokrzywdzonego wyznaczaną zespołem znamion danego czynu zabronionego, jak również fakt, iż wobec braku zdolności prawnej samorządowego zakładu budżetowego właścicielem pozostającego w jego władaniu majątku pozostaje macierzysta jednostka samorządu terytorialnego, nasuwa się pytanie o podmiot pokrzywdzony przestępstwem z art. 296 § 1 k.k., a mianowicie czy jest to wyłącznie ten zakład budżetowy, czy też również, a może wyłącznie odpowiednia macierzysta jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna, które to ostatnie rozwiązanie w konsekwencji czyniłoby przepis w zakresie pozwalającym na uznanie za pokrzywdzonego samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej normą pustą?

Stosownie do poczynionych powyżej uwag natury ogólnej, dotyczących ustalania podmiotu pokrzywdzonego, w pierwszym rzędzie konieczne jest ustalenie przedmiotu ochrony przepisu ustawy karnej, którego znamiona wyczerpuje dany czyn zabroniony.

Przedmiotem ochrony art. 296 § 1 k.k. jest prawidłowość (pewność) obrotu gospodarczego rozumiana zarówno jako indywidualne interesy majątkowe i działalność gospodarcza podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym, jak również ponadindywidualne interesy gospodarcze społeczeństwa³⁴.

Ochronie podlegają wszelkie interesy majątkowe, a więc zarówno te związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, jak i wszelkie inne transakcje i działania dotyczące majątku mocodawcy, choćby dokonywane jednorazowo³⁵. Ponadto ochronie podlega sama prawidłowość prowadzenia w cudzym imieniu działalności gospodarczej, chociażby nie łączyła się z zajmowaniem się sprawami majątkowymi.

³³ Por. J. J o d ł o w s k i, *Pokrzywdzony w postępowaniu karnym – spółka jawna czy jej wspólnicy?*, „e-Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, s. 15, dostępne na stronie <http://www.czipk.pl>.

³⁴ P. K a r d a s, w: *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 521.

³⁵ *Ibid.*, s. 521–522.

Przedmiotem czynności wykonawczej w przypadku czynu zabronionego z art. 296 § 1 k.k. jest majątek rozumiany jako ogół praw majątkowych, przysługujących podmiotowi, którego sprawami zajmuje się sprawca³⁶.

Mając na uwadze poczynione powyżej uwagi dotyczące natury mienia samorządowego, a w szczególności brak zdolności prawnej po stronie samorządowych zakładów budżetowych i tym samym niemożność bycia podmiotem prawa własności powierzonego im mienia, stwierdzić należy, iż sprawca zajmujący się sprawami majątkowymi tej jednostki organizacyjnej w istocie zajmuje się sprawami majątkowymi jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej poprzez konstrukcję formy organizacyjnej zakładu budżetowego i to w jej majątku (macierzystej jednostki samorządu terytorialnego) następuje skutek czynu zabronionego w postaci znacznej szkody majątkowej, a tym samym to jednostka samorządu terytorialnego jest pokrzywdzonym w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k.

Dodatkowo w sytuacji, gdy sprawcą przestępstwa z art. 296 § 1 k.k. jest kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, nie bez znaczenia pozostaje przywołany powyżej fakt, iż działa on na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez wójta (zarząd powiatu, województwa) jako organu macierzystej jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwentnie należy stwierdzić, że popełniając czyn zabroniony z art. 296 § 1 k.k. narusza on szczególnie stosunek zaufania wykreowany pełnomocnictwem udzielonym mu przez mocodawcę – odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego.

W ocenie autora niniejszego opracowania, fakt wyrządzenia szkody majątkowej w majątku jednostki samorządu terytorialnego jest bezpośrednim skutkiem działania sprawcy przestępstwa z art. 296 § 1 k.k., a sam fakt pozostawiania majątku tej jednostki we władaniu samorządowego zakładu budżetowego nie jest wystarczający dla stwierdzenia występowania „ogniwa pośredniego”.

Powyższy wniosek nie wyklucza jednakże *a limine* uznania, że sprawca swoim działaniem nie naruszył w sposób bezpośredni również dobra prawnego innego podmiotu.

Przestępstwo może bowiem naruszać lub zagrażać dobrom prawnym wielu osób, z których każda w sposób samodzielny może korzystać ze statusu pokrzywdzonego³⁷.

³⁶ *Ibid.*, s. 556.

³⁷ J. Grajewski, w: J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks po-*

Dla zilustrowania powyższej tezy wskazać można, że przestępstwo z art. 288 § 1 k.k. narusza nie tylko bezpośrednio dobro prawne właściciela w postaci prawa własności, lecz również dobro prawne posiadacza rzeczy, skutkując powstaniem wzajemnie od siebie niezależnego prawa tych osób do wykonywania uprawnień przysługujących pokrzywdzonemu³⁸.

Skoro, jak wskazano powyżej, ochronie na gruncie art. 296 § 1 k.k. podlega sama prawidłowość prowadzenia w cudzym imieniu działalności gospodarczej na podstawie szczególnego stosunku zaufania, wydaje się, że sprawca, kierownik samorządowego zakładu budżetowego, realizując znamiona czynu zabronionego z art. 296 § 1 k.k. godzi w sposób bezpośredni również w dobro prawne samej jednostki organizacyjnej w postaci prawa do „bycia zarządzaną w sposób prawidłowy, zgodny ze standardami”, nawet pomimo faktu, iż szkoda majątkowa z uwagi na omówioną powyżej strukturę samorządową wyrządzona zostaje danej jednostce samorządu terytorialnego jako osobie prawnej.

Wątpliwości budzi jednakże kwestia, czy możliwe jest uznanie, że naruszenie wskazanego powyżej dobra prawnego samorządowej jednostki organizacyjnej należy do ustawowych znamion przestępstwa z art. 296 § 1 k.k.

Orzecznictwo zajmując bardziej liberalne stanowisko co do rozumienia pojęcia pokrzywdzonego przestępstwem formalnym³⁹, dość jednoznacznie wypowiada się w przedmiocie pokrzywdzenia przestępstwem skutkowym, wskazując, że status pokrzywdzonego przysługuje jedynie podmiotowi, którego bezpośrednio dotyczy skutek stanowiący znamię przestępstwa⁴⁰.

stępowania karnego. Komentarz, t. I: *Komentarz do art. 1–424 k.p.c.*, red. J. Grajewski, Warszawa 2010, s. 224.

³⁸ Por. wyrok SN z 9 XII 2003 r., sygn. akt III KK 165/03, „Prokuratura i Prawo” (wkładka) 2004, nr 3, s. 7; wyrok SN z 24 IV 1990 r., WR 116/90, OSNKW 1991, nr 1/3, poz. 6.

³⁹ Por. w szczególności postanowienie SN z 23 IV 2002 r., sygn. akt I KZP 10/02, LEX nr 53077, „Prokuratura i Prawo” (wkładka) 2002, nr 7/8, w którym SN uznał za dopuszczalne „przyznanie legitymacji pokrzywdzonego podmiotowi występującemu jako strona w postępowaniu określonym w § 1 art. 233 k.k., tzn. w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy również wtedy, gdy przedstawienie fałszywej opinii »bezpośrednio« dobro prawne tego podmiotu narusza lub mu zagraża, choćby nie naruszało to równocześnie innej normy karnej”. Krytyczne stanowisko w odniesieniu do powyższego orzeczenia zajął SN w uchwale z 21 X 2003 r., sygn. akt I KZP 29/03, OSNKW 2003, nr 11/12, poz. 94, Biul.SN 2003, nr 10, poz. 17, „Prokuratura i Prawo” (wkładka) 2003, nr 12, s. 5, „Wokanda” 2004, nr 6, s. 10.

⁴⁰ Por. uchwała SN z 15 IX 1999 r., sygn. akt I KZP 26/99, OSNKW 1999, nr 11/12, poz. 69, Biul.SN 1999, nr 9, poz. 12, „Prokuratura i Prawo” (wkładka) 1999, nr 11/12, s. 6, „Wokanda” 2000, nr 3, s. 13.

Przestępstwo z art. 296 § 1 k.k. jest przestępstwem materialnym, znamionnym skutkiem postaci wyrządzenia mocodawcy znacznej szkody majątkowej.

Mając jednakże na uwadze specyficzną konstrukcję samorządowego zakładu budżetowego, a w szczególności okoliczność, że skutek w majątku pokrzywdzonej jednostki samorządu terytorialnego nastąpił niejako poprzez strukturę jej jednostki organizacyjnej nieposiadającej zdolności prawnej, przyjąć by należało, iż również ta jednostka jest dotknięta skutkiem działania sprawcy.

Podsumowując powyższe rozważania uznać należałoby, że pokrzywdzonym przestępstwem z art. 296 § 1 k.k. skierowanym przeciwko samorządowemu zakładowi budżetowemu, a popełnionemu przez kierownika tego zakładu jest zarówno ten samorządowy zakład budżetowy, jak i macierzysta jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna.

Likwidacja samorządowego zakładu budżetowego działającego w procesie karnym jako pokrzywdzony przestępstwem z art. 296 § 1 k.k.

Przyznanie samorządowemu zakładowi budżetowemu prawa do działania w procesie karnym jako pokrzywdzony przestępstwem z art. 296 § 1 k.k. rodzi pytanie o skutki prawne likwidacji takiego zakładu budżetowego przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia dla dalszych losów prowadzonego postępowania w przypadku wniesienia przez taki podmiot subsydiarnego aktu oskarżenia, czy też wywiedzenia środka zaskarżenia od zapadłego wyroku.

W pierwszym rzędzie wypada podkreślić, że likwidacja samorządowego zakładu budżetowego działającego jako pokrzywdzony w postępowaniu karnym nie pociąga za sobą skutków tożsamyh z likwidacją osoby prawnej.

Zgodnie z art. 52 § 1 k.p.k., w razie śmierci pokrzywdzonego, prawa, które by mu przysługiwały, mogą wykonywać jako strony zastępcze jego osoby najbliższe, a w wypadku ich braku lub nieujawnienia – prokurator działający z urzędu. Przepis ten nie różnicuje pokrzywdzonych na osoby fizyczne i osoby prawne, jednakże użyte przez ustawodawcę terminy: „śmierć” oraz „osoby najbliższe” wyraźnie zawężają regulację z art. 52 § 1 k.p.k. do pokrzywdzonych będących osobami fizycznymi, gdyż po pierwsze

zdarzenie w postaci „śmierci” dotyczy wyłącznie osób fizycznych, a po drugie rozumiane zgodnie z definicją z art. 115 § 11 k.k. pojęcie „osoby najbliższej” nie pozwala na uznanie, iż osoby prawne takie osoby najbliższe posiadają. W przypadku osób prawnych można mówić co najwyżej o następcach prawnych powołanych w miejsce zlikwidowanych osób prawnych, bądź o zależnych czy dominujących osobach prawnych w przypadku spółek kapitałowych. Są to jednakże jedynie zależności kapitałowe, nie występują tu zaś więzi emocjonalne czy tym bardziej więzy krwi jak przy osobach najbliższych.

Tym samym z chwilą utraty bytu przez osobę prawną, wyłączone jest wstąpienie w jej miejsce do procesu karnego innego podmiotu, działającego w imieniu nieistniejącej już osoby prawnej.

Należy stwierdzić, że zgola odmiennie przedstawia się sytuacja procesowa w razie likwidacji samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, w tym samorządowego zakładu budżetowego.

Jak wskazano powyżej, reprezentujący prawa pokrzywdzonego kierownik samorządowego zakładu budżetowego w istocie nie reprezentuje praw tej jednostki jako takiej, lecz prawa właściwej macierzystej jednostki samorządu terytorialnego, działającej w formie organizacyjnoprawnej zakładu budżetowego.

Stosownie do art. 16 ust. 3 ustawy o finansach publicznych likwidując samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu. Należności i zobowiązania likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji (dana jednostka samorządu terytorialnego), z wyjątkiem należności i zobowiązań samorządowego zakładu budżetowego likwidowanego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną, które przejmuje utworzona jednostka (art. 16 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych).

W ocenie autora niniejszego opracowania sama zmiana formy organizacyjno-prawnej przy jednoczesnym zachowaniu tożsamości pokrzywdzonego podmiotu – jednostki samorządu terytorialnego nie może pociągać za sobą skutku w postaci utraty bytu przez pokrzywdzonego. Likwidacja samorządowego zakładu budżetowego skutkuje wprawdzie wygaśnięciem uprawnienia tej jednostki jako pokrzywdzonego we wskazanym powyżej aspekcie naruszenia prawa do „bycia zarządzaną w sposób prawidłowy, zgodny ze standardami”, jednakże z całą pewnością nie można mówić o utracie statusu pokrzywdzonego przez macierzystą jednostkę samorządu terytorialnego.

Bezprzedmiotowe byłyby tym samym rozważania na temat dopuszczalności ewentualnego następstwa prawnego po stronie pokrzywdzonego samorządowego zakładu budżetowego w świetle art. 52 § 1 k.p.k.

Macierzysta jednostka samorządu terytorialnego nie może być bowiem uznana za stronę zastępczą, nawet w sytuacji nieprecyzyjnego oznaczenia, że stroną postępowania jest wyłącznie samorządowy zakład budżetowy reprezentowany przez jego kierownika, nie zaś ta jednostka samorządu terytorialnego. Kierownik zakładu budżetowego występując w procesie z mocy udzielonego mu pełnomocnictwa nie może bowiem reprezentować wyłącznie samorządowego zakładu budżetowego, ponieważ w oparciu o to pełnomocnictwo siłą rzeczy reprezentuje również daną jednostkę samorządu terytorialnego, działającą poprzez strukturę samorządowego zakładu budżetowego.

Nawet w przypadku przejęcia należności i zobowiązań zakładu budżetowego nie bezpośrednio przez macierzystą jednostkę samorządową, lecz przez nowo utworzoną samorządową jednostkę organizacyjną, tożsamość podmiotu pokrzywdzonego pozostanie zachowana, a inny może być jedynie sposób reprezentacji pokrzywdzonego w procesie karnym, tj. w pierwszym przypadku pokrzywdzona jednostka samorządu terytorialnego byłaby reprezentowana przez organ uprawniony do jej reprezentowania np. wójta, a w drugim przypadku przez kierownika właściwej nowo utworzonej samorządowej jednostki organizacyjnej.

Podsumowując: likwidacja samorządowego zakładu budżetowego nie prowadzi do utraty bytu prawnego przez pokrzywdzonego przestępstwem z art. 296 § 1 k.k., a skutkuje jedynie zmianą sposobu reprezentacji pokrzywdzonej jednostki samorządu terytorialnego.